International Labour Office
Bureau international du Travail
Oficina Internacional del Trabajo

Route des Morillons 4
CH-1211 Genève 22

International Labour Office
Bureau international du Travail
Oficina Internacional del Trabajo

Señor Secretario de Estado
de Trabajo y Seguridad Social
Edificio Plaza Azul
Avenida Berlín, entre calles París y Viena
Col. Lomas del Guijarro Sur
TEGUCIGALPA, M.D.C.
Rép. du Honduras

Tél. direct:
Fax direct:
E-mail:

Réf.: ACD 8-2-30-169
Votre réf.:

Señor Secretario de Estado:

Tengo el honor de referirme a su nota STSS-090-A-18 de fecha 28 de febrero de 2018, por la cual tiene a bien transmitir una versión revisada del Anteproyecto de Ley de Consulta Libre, Previa e Informada y solicitar al Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT comentarios técnicos sobre el mismo.

A este respecto, cabe recordar en primer lugar que los presentes comentarios técnicos no prejuzgan sobre los comentarios que puedan eventualmente formular los órganos de control de la Organización al Anteproyecto de Ley en cuestión o a la Ley que se adopte.

La Oficina saluda los esfuerzos desplegados por el Gobierno y su compromiso en establecer procedimientos apropiados que permitan la consulta y la participación de pueblos indígenas, como lo prevé el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), ratificado por Honduras el 28 de Marzo de 1995. Asimismo, toma buena nota de que el Gobierno estudia la posibilidad de adoptar una ley general sobre los derechos de los pueblos indígenas, que complementaría la Ley de Consulta Libre, Previa e Informada.

Los comentarios de la Oficina al Anteproyecto de Ley que se presentan a continuación completan los comentarios iniciales enviados al Gobierno el 22 de enero de 2018 y se inscriben en el marco de la conversación llevada a cabo entre funcionarios técnicos de la Oficina Internacional del Trabajo y el Señor Secretario de Estado de Trabajo y Seguridad Social en la sede de la Organización el 28 de febrero de 2018. La Oficina toma buena nota de que en seguimiento a esta conversación se tomaron en cuenta varias sugerencias al texto original.

Los comentarios se presentan, artículo por artículo. Además, se adjunta a la presente una versión del Anteproyecto de Ley con las sugerencias de modificaciones. Muchas de estas modificaciones son editoriales o tienen por objetivo reforzar la coherencia global del texto del Anteproyecto de Ley. También se proponen ciertas modificaciones que tienen por objetivo alcanzar una mejor adecuación del Anteproyecto de Ley a las disposiciones del Convenio.

Artículo 1

El artículo 1 del Anteproyecto de Ley define el objeto de la ley: establecer las normas, alcances, ámbito de aplicación y los principios que rigen el proceso de consulta.

En el primer párrafo, considerando que se menciona el Convenio núm. 169 por primera vez, se propone incluir el título completo del Convenio. También se propone completar el párrafo indicando

que el Convenio núm. 169 "garantiza el derecho de los pueblos indígenas y tribales a ser consultados" lo que permite inscribir la ley en el marco del cumplimiento de una obligación que deriva del Convenio.

El segundo párrafo se refiere al mismo tiempo a la consulta y a la participación de los pueblos indígenas. Estos derechos están consagrados en el Convenio en el artículo 6, 1), *a)* y 6, 1), *b)*. La redacción propuesta en el Anteproyecto de Ley parece combinar el contenido de los incisos *a)* y *b)*. A este respecto, aunque la referencia a "por lo menos en la misma medida en relación a otros sectores de la población" pretendería cubrir lo dispuesto en el inciso *b)* del artículo 6, 1) del Convenio, podría no ir en el sentido del objetivo del artículo 6, 1), *a)* que prevé la obligación de consulta que constituye una medida especial. Por consiguiente, se propone simplificar la redacción de la manera siguiente: *La Consulta deberá realizarse a través de medidas especiales, que permitan a las comunidades de los PIAH participar libremente y, en particular, por medio de sus instituciones representativas, en la toma de decisiones que les conciernan.*

Artículo 2

En el párrafo 2, se proponen los siguientes cambios editoriales con el fin de alcanzar una redacción aún más acorde con las disposiciones del artículo 6, 1), *a)* y 6, 2) del Convenio: *La finalidad de la presente Ley es establecer procedimientos apropiados para realizar consultas con las comunidades de los PIAH respecto a todas las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, a través de sus instituciones representativas y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento, según corresponda. La Consulta no implica derecho a veto.*

En el párrafo 4, inciso B, sería conveniente que la excepción al derecho de consulta introducida en este inciso sea limitada a las medidas que sean estrictamente necesarias para responder a una situación de emergencia/fuerza mayor. En consecuencia, se propone la siguiente redacción: *Las medidas dictadas en situaciones de emergencia que necesiten medidas urgentes y excepcionales, incluyendo terremotos, maremotos, inundaciones y otras catástrofes naturales.*

Artículo 5

El apartado *e)* prevé la definición de "afectación directa a las comunidades de los PIAH" refiriéndose a "Es aquella situación en la cual la medida legislativa o administrativa afecta directamente los medios de vida, creencias, instituciones, bienestar espiritual, trabajo, salud, educación, formación, alfabetización y las tierras que...". Como indicado en los comentarios precedentes de la Oficina, las medidas legislativas o administrativas pueden también afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas, su situación jurídica o sus intereses financieros o económicos. Por consiguiente, se propone la redacción siguiente: *"Es aquella situación en la cual la medida legislativa o administrativa es susceptible de afectar directamente los PIAH, incluyendo sus medios de vida, creencias, instituciones, bienestar espiritual, trabajo, salud, educación, formación, alfabetización y las tierras que... ".*

En relación con la referencia en el mismo apartado a la necesidad que las "medidas consultadas estén vinculadas al área geográfica de las comunidades", reiteramos nuestros comentarios anteriores al respecto considerando que el vínculo establecido entre la afectación directa y el área geográfica puede tener como consecuencia restringir el ámbito de las medidas que deben ser objeto de consulta. Las medidas a las que se refiere el artículo 6, 1), *a)* del Convenio pueden ser de índole general y no guardar relación directa con el área geográfica de una comunidad indígena, como lo son, por ejemplo, medidas relativas a la educación, la salud o el derecho de propiedad de las tierras, que pueden afectar directamente a pueblos indígenas, independientemente de su ubicación geográfica. Por consiguiente, para asegurar una mayor adecuación con las disposiciones del Convenio, se propone suprimir toda

referencia al área geográfica en el apartado *e)*. Cabe recordar que el concepto se encuentra definido en el apartado *f)* y que el área geográfica se menciona también en el artículo 12 como uno de los criterios para la identificación de las medidas legislativas o administrativas y para la identificación de los pueblos indígenas a ser consultados. Por las mismas razones, también se propone suprimir la última frase: *El área de afectación directa será determinada por la autoridad responsable de adoptar la medida.*

Las modificaciones propuestas en el apartado *f)* resultan de las propuestas hechas para el apartado *e)*.

En lo que respecta a la nueva redacción del apartado *h)*, la misma no plantea problemas particulares de adecuación con el Convenio. Sin embargo, si se estima oportuno, y teniendo en cuenta lo manifestado por la Delegación Gubernamental, se podría añadir luego de Gobierno municipal *"incluyendo medidas que facultan el inicio de un proyecto o autorizan a la Administración la suscripción de un contrato, susceptibles de afectación directa las comunidades de los PIAH."*

Artículo 6

El párrafo 4 enumera las distintas atribuciones del CONACOLP. Sería oportuno aprovechar la nueva atribución enumerada en el inciso *g)* e insertar una referencia al rol que podría desplegar el CONACOLP en el futuro, teniendo en cuenta la información del Gobierno según la cual se prepararía un proyecto de ley general sobre los demás derechos de los PIAH. Por consiguiente, se sugiere la siguiente redacción:

g) *Coordinar, colaborar e intercambiar información con otras entidades, instituciones o autoridades del Estado, respecto de los derechos de los PIAH y de las políticas públicas relacionados.*

Esta propuesta permitiría suprimir el artículo 31.

Artículo 7

En relación con el financiamiento de la consulta, se sugiere una redacción que busca asegurar que la consulta pueda llevarse a cabo en todas circunstancias: ya sea una medida legislativa o administrativa, de alcance general, o se trate de una medida administrativa de alcance restringido que, por ejemplo, autorice el inicio de un proyecto o la suscripción de un contrato. Además, parece oportuno prever el principio general del financiamiento en la ley, y establecer los detalles de dicho financiamiento en el reglamento de la Ley. El artículo quedaría redactado como sigue:

ARTÍCULO 7.- DEL FINANCIAMIENTO. *Para el cumplimiento de la presente ley, la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, asignará un presupuesto propio para el funcionamiento del CONACOLP.*

Corresponde a la entidad del estado responsable para la medida legislativa o administrativa de alcance general, financiar los costos del proceso de consulta.

En el caso de consultas respecto a actos administrativos, los costos del proceso de consulta serán cubiertos por las tasas cobradas por el CONACOLP de conformidad a los costos que impliquen dicho proceso.

Artículo 8

El Artículo 8 prevé el derecho a petición de los pueblos indígenas por medio de sus órganos representativos debidamente registrados. Se propone suprimir "debidamente registrados". Se llama la atención sobre la necesidad de adoptar un enfoque incluyente que permita la participación de diversas expresiones organizacionales. La exigencia del "registro" puede llevar a excluir ciertas "instituciones" representativas.

Artículos 12 y 13

Se propone aunar las disposiciones de los artículos 12 y 13, dado que los elementos que la CONACOLP debe tomar en consideración para la identificación de las medidas y para la identificación de los PIAH son comunes. Además, se proponen pequeñas modificaciones y adiciones a la redacción del artículo 12 para abarcar de manera más completa las medidas de carácter general:

ARTÍCULO 12.- IDENTIFICACIÓN DE LA MEDIDA LEGISLATIVA O ADMINISTRATIVA Y DE LOS PIAH A SER CONSULTADOS

El Estado, por medio del CONACOLP, es responsable de la identificación de las medidas susceptibles de afectación directa y de las comunidades o los pueblos a ser consultados, teniendo en cuenta la naturaleza, el contenido, el área geográfica de la medida y la ubicación de los PIAH interesados. Para tal efecto el CONACOLP deberá analizar los estudios antropológicos, arqueológicos o ambientales remitidos por las entidades competentes y/o los realizados en conjunto con los pueblos interesados.

La Consulta se realizará, única y exclusivamente, con los representantes de las comunidades de los PIAH susceptibles de afectación directa, debidamente acreditados ante el CONACOLP.

Cuando la medida afecte directamente a más de un PIAH podrán realizarse las consultas por separado.

Artículo 17

En el párrafo 1 se propone remplazar la palabra "afectaciones" por "impactos" que parece más apropiada, si se considera que son los impactos de una medida que se pueden mitigar.

Artículo 19

Convendría suprimir la última frase del inciso *a)* que se repite en el inciso *b).*

Artículo 21

El artículo 21 prevé restricciones al derecho de propiedad colectiva de los pueblos indígenas y su indemnización en caso de desplazamiento. En el párrafo 2, en la frase "Cuando las comunidades de los PIAH susceptibles de afectación directa prefieran recibir una indemnización…", se propone remplazar "PIAH susceptibles de afectación" por "PIAH afectados" teniendo en cuenta que el desplazamiento ha afectado a los PIAH.

Articulo 31

Se propone suprimir este artículo por las razones arriba mencionadas bajo el artículo 6.

Por último, de manera general, y tal como se recordó durante las conversaciones mantenidas en Ginebra, cabe recordar la importancia de adoptar un enfoque incluyente y participativo en el proceso de elaboración, socialización, consulta y finalización del Anteproyecto de Ley, tanto con los representantes de los pueblos indígenas como con los interlocutores sociales. Al respecto, en su última observación sobre la aplicación del Convenio, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones insta "al Gobierno a establecer un mecanismo apropiado de consulta y participación de conformidad con el Convenio y a tomar las medidas necesarias para garantizar que los pueblos indígenas sean consultados y puedan participar de manera apropiada a través de sus entidades representativas en la elaboración de dicho mecanismo, de manera tal que puedan expresar sus opiniones e influir en el resultado final del proceso. La Comisión confía en que el Gobierno propiciará un marco en el cual todas las partes concernidas continúen realizando los esfuerzos necesarios para dialogar de manera constructiva mediante mecanismos que cuenten con su confianza".

La Oficina espera que los comentarios al Anteproyecto de Ley serán de utilidad y queda a la disposición del Gobierno de Honduras para cualquier información adicional que se considere necesaria.

Corinne Vargha
Directora del Departamento de Normas
Internacionales del Trabajo